

Право та державне управління : зб. наук. пр. – Запоріжжя. – 2012. – № 1 (6). – С. 109 – 114.  
**фахове видання**

**УДК: 351.713**

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ  
МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ, МЕХАНІЗМІВ ТА ІНСТРУМЕНТІВ  
(на прикладі Професійних стандартів Всесвітньої митної організації)**

**Павленко Олена Олександрівна**

доктор педагогічних наук, професор  
кафедри державної служби та митної справи  
Академія митної служби України

**Анотація**

У статті аналізуються концептуальні основи розробки міжнародних освітніх стандартів, їх механізмів та інструментів. Проводиться аналіз підходів щодо методології, механізмів та інструментів імплементації Професійних стандартів Всесвітньої митної організації.

**Ключові слова:** міжнародні професійні стандарти, механізми та інструменти впровадження стандартів, аналіз навчальних потреб, стандарти навчального плану.

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И ВНЕДРЕНИЯ  
МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ, МЕХАНИЗМОВ И  
ИНСТРУМЕНТОВ  
(на примере Профессиональных стандартов Всемирной таможенной  
организации)**

**Павленко Елена Александровна**

**Аннотация**

В статье анализируются концептуальные основы разработки международных образовательных стандартов, их механизмов и инструментов. Проводится анализ подходов к методологии, механизмам и инструментам имплементации Профессиональных стандартов Всемирной таможенной организации.

**Ключевые слова:** международные профессиональные стандарты, механизмы и инструменты внедрения стандартов, анализ учебных потребностей, стандарты учебного плана.

**CONCEPTUAL FOUNDATIONS OF DEVELOPMENT AND  
SMPLEMENTATION OF INTARNATIONAL STANDARDS,  
MECHANISMS AND TOOLS**

**(By the examples of the World Customs Organization  
Professional Standards)**

**Pavlenko Olena Oleksandrivna**

**Annotation**

The conceptual foundations of development and implementation of international training standards, their mechanisms and tools are analyzed at the article. The analysis of approaches to methodology, mechanisms and tools of implementation for the World Customs Organization Professional Standards is conducted.

**Keywords:** international professional standards, mechanisms and tools of implementation, analysis of training needs, standards of curricula.

**I. Вступ**

Здобуття Україною незалежності порушило цілу низку проблем у сфері міжнародних відносин. Це й вироблення власної позиції у відносинах із зовнішнім світом, і новий, самостійний тип відносин із державами колишнього СРСР, і зрештою, включення України до інтеграційних процесів, які розгорнулися у світі.

Економічні перетворення, що відбуваються у всьому світі, в тому числі і в Україні, процеси глобалізації, інтеграції, розширення й поглиблення зовнішньоекономічних зв'язків не залишають шансів для нашої держави встановлювати власні національні правила участі у світовому економічному просторі, тому уніфікація чинних в Україні правил, що регулюють зовнішньоекономічну діяльність, із загальноприйнятими міжнародними принципами і нормами на даний момент стає життєво необхідною. Україна

також зацікавлена, щоб усі торговельні відносини базувалися на відкритій системі економіки й розвивалися в єдиному правовому полі. Тому вона активно адаптує власне законодавство та стандарти до європейських і світових норм.

З метою закріплення єдиних міжнародних стандартів і підходів, усунення розходжень у митних процедурах, які перешкоджають розвитку міжнародної торгівлі та здійсненню зовнішньоекономічної діяльності українськими підприємствами, активізації інформаційних технологій, розширення правової бази для здійснення спільного митного контролю із суміжними державами в листопаді 1992 Україна стала повноправним членом Всесвітньої митної організації (далі – ВМО). На сьогодні ВМО – це єдина міжнародна організація, що займається проблемами митного регулювання. Її членами є 177 держав (станом на 01.01.2012). Мета ВМО – забезпечення найбільш можливого рівня гармонізації та уніфікації митного законодавства та митних технологій країн-членів, а також встановлення уніфікованих міжнародних стандартів у галузі митної справи: як професійних стандартів, так і стандартів діяльності [1].

## **II. Постановка завдання**

Метою статті є науково-теоретичний аналіз концептуальних основ розробки міжнародних навчальних стандартів, їх механізмів та інструментів; оцінка можливостей використання такого досвіду в Україні для адаптації під національні потреби та імплементації в Держмитслужбі України стандартів діяльності [2] та Професійних стандартів Всесвітньої митної організації [3].

## **III. Результати**

З прийняттям Україною Рамкових стандартів безпеки і спрощення світової торгівлі SAFE, та визнанням механізму їх імплементації – Професійних рамкових стандартів ВМО, приєднанням України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур (Закон України від 05.10.2006, який набрав чинності 01.11.2006), нашою державою підтримано курс на уніфікацію міжнародних стандартів безпеки, модернізацію митних служб, зміцнення їх кадрового потенціалу. На реалізацію цього курсу Держмитслужба України підписала Декларацію про

наміри щодо впровадження Рамкових стандартів ВМО на національному рівні і затвердила Концепцію модернізації діяльності митної служби України (Наказ Держмитслужби України від 17.10.2006, № 895). Це дало змогу не лише використовувати міжнародні стандарти у розбудові національної митної системи, але й сприяти відповідності національних пріоритетів у митній сфері міжнародним стандартам шляхом використання механізмів ВМО для модернізації митних служб та імплементації стандартів.

Для забезпечення співробітництва між митними службами та академічним світом (митними ВНЗ), з метою розробки та імплементації уніфікованих стандартів професійного навчання та підвищення кваліфікації митників, ВМО започаткувала у 2006 р. програму PICARD щодо партнерства в галузі митних академічних досліджень та розвитку. На сьогоднішній день у рамках цієї програми Академія митної служби України (далі – Академія) як пілотний ВНЗ здійснила проект щодо порівняння навчальних програм Академії з підготовки митників та Професійних стандартів ВМО, адаптувала у відповідності до чинного національного законодавства та протягом чотирьох років (2008-2011 рр.) впровадила зазначені міжнародні стандарти в систему професійної освіти особового складу митних органів України.

Досвід Академії та наш аналіз підтвердили, що ***Професійні стандарти ВМО є стандартами змісту освіти (content standards)*** — за термінологією Т. Хьюсена та А. Тайджмана. Вони відповідають ***критеріям***, які висуваються зарубіжними та вітчизняними експертами ***до розробки, оцінювання та застосування освітніх стандартів*** [4, с. 5], а саме: 1) вони визначені та проголошені в документах, що визначають мету і завдання освіти [3]; 2) зазначені стандарти включені у сучасну освітню систему підготовки митників і відповідають стратегії вирішення освітніх проблем; 3) стандарти несуть в собі характеристики діагностики і судження; 4) стандартами передбачено переважно кількісне вимірювання навчальних досягнень; 5) стандарти є універсальними; 6) стандарти є порівнюваними; 6) стандарти є реальними щодо їх упровадження. В основу розробки та впровадження міжнародних стандартів

підготовки митників, розробки механізмів та інструментів їх імплементації покладено розроблену ВМО концепцію модернізації митних служб. Цей процес поетапний та має багато складових, що й буде розглянуто нами в загальнотактичному аспекті далі.

### *Фаза оцінки навчальних потреб*

З метою досягнення конкретних та стійких результатів ВМО повинна надавати відповідну та адаптовану підтримку своїм країнам – членам на основі їх індивідуальних потреб, стратегічних пріоритетів та планів модернізації.

Аналіз навчальних потреб — це процес, результатом якого є формулювання навчальних цілей на основі визначених навчальних потреб [1]. Це повинно бути чітке визначення потреб митної адміністрації (служби) для того, щоб забезпечити направлення ресурсів для здійснення відповідних функцій та надання послуг.

Ураховуючи той факт, що ВМО розробляє навчання в контексті регіоналізації, метою цього етапу є визначення пріоритетів і вимог митних служб на регіональних рівнях (*ВМО розподіляє світ на 6 регіонів: Європейський, тощо — прим. автора*) для підготовки проекту регіонального навчального плану. Цей процес робить внесок у збільшення регіональних синергій як у розбудові організаційного, так і кадрового потенціалу.

Навчальні потреби визначаються з погляду організаційного розвитку через аналіз: 1) формулювання місії митної служби, включаючи цілі, цінності та пріоритети; 2) представлення проблем у відповідності з поточними завданнями; 3) заплановане представлення вимог відповідно до майбутніх завдань.

Процес оцінки навчальних потреб вимагає спочатку визначення методів збору та аналізу інформації, перехресного вивчення відповідної інформації, наданої діагностиками, щодо зміцнення інституційних спроможностей та занять, а також щодо розробки інструментів, необхідних для доповнення комплексу вправ, таких як: опитування, інтерв'ю, робочі групи. Потім необхідно обробити інформацію, яка визначає навички, знання, поведінку та прогалини в навчанні, які необхідно закрити навчальними заходами.

### *Самовизначення навчальних потреб*

Секретаріатом ВМО була розроблена анкета для допомоги регіонам, у разі необхідності, в зборі потреб, висловлених митними службами. Деякі регіони ВМО обрали свій власний процес збору. Анкета складається з таблиці, яка містить основні митні тематики, та технічних предметів, до яких додається пояснювальна записка. Додається також шаблон листа, який необхідно надіслати членам регіону.

Потреби, зібрані за допомогою анкети, є вираженими потребами. Важливо провести їх перехресну перевірку та більш детально розглянути стратегічні елементи середовища митних адміністрацій і плани їх модернізації для забезпечення надійності підтримки з боку ВМО. Може бути складно визначити потреби у зовнішній підтримці, а також оцінити і передбачити процес організаційного розвитку та бажані результати за допомогою анкети або інструментів опитування. Дуже часто це призводить до недостатньої прозорості виявлених потреб. Тому дуже важливо проаналізувати зібрану інформацію у порівнянні з планами розвитку національних митних адміністрацій у регіоні.

### *Аналіз навчальних потреб: пріоритети організаційного розвитку та розробка навчання*

Подальший процес аналізу навчальних потреб митних служб виглядає наступним чином: як тільки навчальні потреби зібрані, вони мають бути проаналізовані Регіональними центрами модернізації паралельно з вже визначеними у регіоні пріоритетами організаційного розвитку (Національні діагностичні рекомендації Columbus, Порядок денний “Митниці 21-го століття” ВМО, пріоритети, встановлені під час регіональних зустрічей Голів митних адміністрацій і тощо).

Аналіз навчальних потреб повинен враховувати загальне середовище регіону і адміністрації, в якому навчання є лише однією частиною. Необхідно також мати на увазі, що навчання не може вирішити усі визначені прогалини або проблеми, а деякі з них можуть мати інші причини.

Під час розробки механізмів навчання для відповідності визначеним потребам Регіональні центри модернізації повинні детально розглянути обмеження, пов'язані з ними, такі як: ефективність, можливість, тривалість та дієвість цих механізмів.

Аналіз навчальних потреб потім виступає важливим етапом регіону для розвитку адекватних навчальних заходів. Цінним є реалізація пріоритетних дій та розробка регіонального навчального плану на основі цих пріоритетів.

#### *Етап планування та впровадження*

Якість навчання в регіоні може бути підвищена у разі, якщо навчання планується систематично та циклічно на стратегічному та операційному рівнях. Стратегічний план надає можливість визначити чіткий набір елементів оцінки, прийняти зрозумілі терміни, а також впливає на прозорість плану, легкість впровадження, моніторинг та оцінку. Необхідно розробити положення для надання можливості Регіональними центрами модернізації адаптувати план до будь-яких умовних зобов'язань, які можуть виникнути під час циклу.

Процес планування завжди підтримується декількома інструментами для надання можливості перегляду заходів та забезпечення підготовки, розподілу ресурсів та управління кожним із заходів. У міжнародному середовищі, враховуючи різноманіття залучених учасників, координація зусиль повинна бути підкріплена більш специфічно шляхом постійного пошуку фінансової підтримки, через конкретні та / або технічні компетенції та підтвердження плану. Життєво необхідним є системний підхід для забезпечення зобов'язань і стійкого розвитку.

#### *Інструменти корпоративного планування ВМО*

В якості практичного результату річного циклу планування Секретаріат ВМО розробив стандартні інструменти для забезпечення послідовності схеми планування:

- матриця вимог до експертів для переліку, конкретизації та спрощення призначення зовнішніх експертів з метою допомоги Секретаріату у проведенні заходів;

- корпоративна таблиця для планування і моніторингу всієї діяльності країн-членів, які збирають усю необхідну інформацію для своїх власних управлінських цілей.

#### *Стандарти навчального плану*

Було визнано, що інструменти планування повинні зробити можливим визначити стратегічні елементи, такі як: 1) навчальні цілі, цільові групи та очікувані від навчального процесу результати; 2) відповідне поєднання методик навчання для цільових груп; 3) необхідні засоби, обладнання та матеріали; 4) необхідні для оцінки навчання системи; 5) всі обов'язкові навчальні ресурси; операційні елементи, такі, як: 1) учасники, місце та дата / тривалість навчання; 2) детальні вимоги до ресурсів; 3) відповідальність кожного з учасників та кафедри (підрозділи), відповідальні за організацію навчання та імплементацію програм.

#### *Механізми та стандарти імплементації*

Після того, як навчання прийнято та узгоджено, та з метою сприятливого впливу на ефективне зміцнення інституційних спроможностей та навчальних послуг підготовка кожного заходу ВМО відповідає плануванню, що базується на отриманих результатах та відображає термінові, середньострокові та довгострокові результати.

Механізми імплементації дій ВМО є продовженням стандартизованих та добре налагоджених процедур через використання шаблонів, які забезпечують вчасний обмін інформацією щодо змісту навчання та питань логістики (організації заходів). З огляду на це “Сфера дій місії ВМО” є ключовим документом, який перекладає процес операційного планування у чіткі показники імплементації. Для організації місій (заходів ВМО) Секретаріатом ВМО встановлюється зворотній зв'язок з однією визначеною митною адміністрацією контактною особою. Через цей документ експерт отримує попередню інформацію стосовно очікуваних результатів діяльності, необхідного внеску, відповідних передумов діяльності та будь-яких конкретних вимог щодо фінансових донорів, які можуть заявитися.



У залежності від регіональних або національних особливостей кожної місії формальні підготовчі процеси координуються Секретаріатом ВМО, Регіональними центрами модернізації та / або Регіональними навчальними центрами (далі – РНЦ). Також ВМО закликає країну або регіон – бенефіціара визначити контактну особу, з якою експерти можуть обмінюватись цілями місії та проводити будь-яку відповідну підготовчу роботу. Логістична підтримка організації придбання квитків та страхування поїздок, оплата щоденних витрат та розсилка листів-запрошень для отримання візи забезпечується через Секретаріат за стандартною процедурою.

#### *Підготовка та проведення начальних заходів( місій)*

З метою адаптації стандартизованих процедур проведення навчальних заходів ВМО було розроблено різні інструменти, а саме:

- стандартизований календар регіонального семінару, який чітко визначає у часі ролі та обов'язки Секретаріату, Регіональних центрів модернізації, РНЦ, приймаючої сторони (митної служби) та індивідуального отримувача;
- стандартизована інструкція для моніторингу прогресу організації регіонального семінару;
- шаблон ВМО щодо сфери повноважень місії;
- шаблон ВМО щодо форми призначення навчального заходу, який додається до листа-запрошення.
- статут регіонального навчання ВМО для забезпечення прозорості та дієвої організації навчання шляхом чіткого розподілу обов'язків кожного учасника, який додається до листа-запрошення.

Ці стандартизовані процедури, прийняті Секретаріатом, можуть бути цікавими деяким регіонам для адаптації добре налагоджених процедур на регіональних рівнях. Деякі регіони вже розробили й адаптували свої власні механізми та стандарти імплементації.

Наведені нажче інструменти щодо обміну інформацією та подальша розробка критеріїв стандартів імплементації пропонуються для продовження

постійного нарощування можливостей для взаємної вигоди регіонів ВМО та Секретаріату.

*Бази даних експертів, доступні для регіонів*

З метою надання країнам-членам розширеної та індивідуальної пропозиції щодо зміцнення їх інституційних спроможностей, ВМО намагалась розробити компетенції та потенціал, необхідні та доступні для кожного регіону. Завдяки ним Регіональні центри модернізації мають змогу організовувати більше регіональних заходів, використовуючи ширшу базу даних, підтримуючи гриф якості ВМО та пропонуючи збалансовані можливості для каскаду адаптованих процесів зміцнення інституційних спроможностей як на регіональному, так і на національному рівнях.

ВМО з метою розширення банку даних експертів розробила послідовний процес залучення експертів за допомогою спеціальної та прозорої процедури акредитації різних типів експертів ВМО. (ВМО акредитує 4 різних рівні експертів. До 3-х нижченаведених груп експертів, задіяних на етапі імплементації та представлення результатів, необхідно додати категорію *Діагностів для повної картини*. Ці експерти використовуються на стадії Оцінки потреб). Підтримка у зміцненні інституційних спроможностей може бути організована на стратегічному, тактичному або операційному рівнях та може потребувати три різних рівні зовнішньої компетенції для доповнення ефективної підтримки Секретаріатом своїх членів:

- *радники з митної модернізації* – підтримка процесу організаційного розвитку шляхом надання стратегічних порад та спрощення стратегічного планування, підготовки аргументацій, управління проектом, координації і моніторингу донорів;

- *митні технічні та операційні радники* – митні офіцери, які спеціалізуються на технічних та операційних темах, таких як: управління інформацією та ризиками, інформаційні технології, єдине вікно, сканери і т.д.; бажано з досвідом у сфері управління та імплементації схожих проектів у національних адміністраціях;

- *експерти-тренери* – експерти з тренерськими здібностями та технічними знаннями з митної тематики. Вони повинні проводити навчання в РНЦ ВМО.

З 2007 року Директорат зі зміцнення інституційних спроможностей ВМО постійно проводить семінари з акредитації експертів.

#### **IV. Висновки**

Для України важливо сьогодні інтегруватись в загальносвітовий та європейський освітній простір, у тому числі й в галузі митної справи, що неможливо без приведення вітчизняних освітніх стандартів до кращих світових взірців.

В основу розробки та впровадження міжнародних професійних стандартів підготовки та підвищення кваліфікації особового складу митних служб країн-членів ВМО покладено концепцію модернізації та регіоналізації, яка базується на індивідуальних потребах, стратегічних пріоритетах і планах модернізації митних служб країн-членів. Одним з механізмів модернізації, яким активно послуговуються митні служби, виступають уніфіковані Професійні стандарти ВМО з підготовки та підвищення кваліфікації митників, які шляхом застосування інструментів ВМО впроваджуються на регіональних та національних рівнях.

#### **Література**

1. [Електронний ресурс] // [WWW document]. – Режим доступу: URL <http://www.wcoomd.org>
2. WCO SAFE Framework of Standards. June 2007. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org). – Заголовок з екрану.
3. Professional Standards. – Brussels, World Customs Organization. – 2008. – 46 p.
4. Овчарук О. В. Освітні стандарти та розробка тестів як інструменту їх оцінювання: досвід країн зарубіжжя // Директор школи, ліцею, гімназії: Всеукраїнський науково-практичний журнал. № 6, – К.: МОН, АПН, ВАК, 2008. – С. 4 – 8.